

Dictamen n.º: **269/23**
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Educación y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **18.05.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 18 de mayo de 2023, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 48/2019), para regular el plazo de los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid con hospitales privados vinculados al sistema público de salud mediante convenio singular con la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, por escrito de fecha 3 de mayo de 2023, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia al letrado vocal, D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por

unanimidad en la reunión del Pleno en su sesión de 18 de mayo de 2023.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto que nos ocupa, con la modificación del mencionado Decreto 48/2019, tiene por objeto conseguir que los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, para la investigación y la docencia universitarias, con las instituciones sanitarias privadas vinculadas al sistema público de salud, puedan tener la misma duración que el convenio singular en virtud del cual el hospital privado se vincula al sistema público de salud.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un artículo único, una disposición transitoria, y una disposición final, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo único, que lleva por rúbrica *“modificación del Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid”*, por mor del cual se añade a dicho decreto una disposición adicional única del siguiente tenor literal *“a los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, para la investigación y docencia universitarias, con instituciones sanitarias privadas, vinculadas al sistema público de salud en virtud de convenios singulares celebrados con la Comunidad de Madrid, les será de aplicación este decreto respecto de la posibilidad de que tengan, como máximo, la misma duración que el convenio singular en virtud del cual el hospital privado se vincula al sistema público de salud”*.

Disposición transitoria única que viene rubricada *“convenios celebrados entre universidades públicas y hospitales privados para la investigación y docencia universitarias preexistentes”*.

Disposición final única que contempla la entrada en vigor, prevista al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- El expediente que se ha remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos:

Documento nº 1: primera Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN), del proyecto de decreto, elaborada por el director general de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, fechada el 8 de marzo de 2023.

Documento nº 2: segunda versión de la MAIN, elaborada por el director general de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, fechada el 29 de marzo de 2023.

Documento nº 3: tercera versión de la MAIN, elaborada por el director general de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, fechada el 26 de abril de 2023.

Documento nº 4: cuarta versión de la MAIN, elaborada por el director general de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, fechada el 28 de abril de 2023.

Documento nº 5: primera versión del proyecto de decreto, sin fechar.

Documento nº 6: segunda versión del proyecto de decreto, sin fechar.

Documento nº 7: tercera versión del proyecto de decreto, sin fechar.

Documento nº 8: cuarta versión del proyecto de decreto, sin fechar.

Documento nº 9: informe de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de 10 de marzo de 2023.

Documento nº 10: informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad sobre el impacto en la familia, infancia y adolescencia, de 11 de marzo de 2023.

Documento nº 11: informe de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de género, de 10 de marzo de 2023.

Documento nº 12: certificado de 12 de abril de 2023, del secretario de la Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 13: acta de la sesión de 30 de marzo de 2023, de la Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, fechada el 26 de abril de 2023.

Documento nº 14: informe 24/2023 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 17 de marzo de 2023.

Documento nº 15: informe de 13 de marzo de 2023 de no observaciones, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

Documento nº 16: informe de 16 de marzo de 2023 de no observaciones, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Documento nº 17: informe de 16 de marzo de 2023 de no observaciones, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización.

Documento nº 18: informe de 21 de marzo de 2023, con observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública.

Documento nº 19: informe de 16 de marzo de 2023, con observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Documento nº 20: informe de 17 de marzo de 2023, de no observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad.

Documento nº 21: informe de 16 de marzo de 2023, de no observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras.

Documento nº 22: informe de 16 de marzo de 2023, de no observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

Documento nº 23: resolución del director general de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, de 28 de marzo de 2023, por la que se acuerda someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

Documento nº 24: escrito de alegaciones, fechado el 24 de abril de 2023, formulado por la Fundación Jiménez Díaz.

Documento nº 25: informe de 26 de abril de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

Documento nº 26: informe de 27 de abril de 2023 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 27: certificado del secretario del Consejo de Gobierno, de 3 de mayo de 2023, por el que el Consejo de Gobierno queda enterado de la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”* y a solicitud del vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la norma reglamentaria proyectada.

El proyecto de decreto que nos ocupa, modifica el mencionado Decreto 48/2019, por lo que participa de la misma naturaleza jurídica que el decreto modificado, lo que nos lleva a considerar el dictamen 189/19, de 9 de mayo, de esta Comisión Jurídica Asesora por el que se dictaminó el citado decreto, en el que se señalaba que el proyecto de decreto regulador de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, se dictaba en desarrollo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP).

Así el dictamen de este órgano consultivo resulta preceptivo en la medida que estamos en presencia de un proyecto normativo que desarrolla una ley y va a producir efectos ad extra.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

SEGUNDA. - Habilitación legal y competencial.

Ha quedado expuesto que el proyecto de decreto que nos ocupa, pretende con la modificación proyectada, posibilitar que los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid,

para la investigación y la docencia universitarias, con las instituciones sanitarias privadas vinculadas al sistema público de salud, puedan tener la misma duración que el convenio singular en virtud del cual el hospital privado se vincula al sistema público de salud.

Hemos de tener en cuenta como que esta Comisión Jurídica Asesora se ha pronunciado en relación al Decreto 48/2019, en dos ocasiones, una con el mencionado Dictamen 189/19 referido a su proyecto y otra con el Dictamen 582/20, de 22 de diciembre, por el que se informaba el proyecto del que posteriormente se promulgaría como Decreto 5/2021, de 27 de enero, por el que se modificaba el primero de ellos a efectos de recoger las peculiaridades del régimen jurídico de los convenios a celebrar por la Comunidad de Madrid para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud en cuanto a la duración de los mismos.

Señalábamos con carácter general en el Dictamen 582/20, en cuanto al ámbito competencial, que, como se indicaba al analizar el proyecto del decreto que ahora se pretende modificar, -con cuya esencia competencial debe coincidir la actual propuesta de modificación- su aprobación, en términos generales, parte de la competencia autonómica para desarrollar la legislación básica en materia de convenios, como un aspecto propio del desarrollo de la normativa estatal referida al establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y, por tanto, de las competencias autonómicas atribuidas por los artículos 26 (apartados 1.1 y 1.3) y 27.2 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, referidas a la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno madrileñas, al procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia y al régimen jurídico de su Administración pública, en el marco de las bases estatales sobre estas materias. Igualmente, por su rango reglamentario, el proyecto deberá

atenerse a las previsiones legales que se refieran a esa actividad convencional.

Dado el ámbito convencional propio del proyecto de decreto, habría de considerarse igualmente las previsiones competenciales correspondientes al ámbito educativo y al ámbito sanitario.

A la materia educativa se refiere el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, señalando que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de *“Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*. Señalando al respecto el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 29 que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

Al ámbito de la sanidad, se refiere el texto constitucional en su artículo 149.1.16 recogiendo como competencia exclusiva del Estado, lo referido a las *“Bases y coordinación general de la sanidad”*, previsión sobre la que, la Comunidad de Madrid ostenta, conforme al artículo 27 de su Estatuto de Autonomía, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *“Sanidad e higiene”*, apartado cuarto y *“Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social”*, apartado quinto.

A nivel legal, hemos de partir de la mencionada LRJSP que en su artículo 49.h). 1º, permite que los convenios puedan tener una duración superior a cuatro años cuando normativamente así se prevea.

La Sentencia 132/2018, de 13 de diciembre, del Tribunal Constitucional, analiza la regulación contenida en la LRJSP acerca de los convenios, recogiendo por lo que aquí interesa que *“la nueva regulación no establece un régimen jurídico completo del convenio administrativo. Se contrae sustancialmente a la fijación de límites relacionados con la eficiencia del gasto público y la estabilidad presupuestaria, en consonancia con las recomendaciones de la moción del Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales sobre «la necesidad de establecer un marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones públicas» (citada en el preámbulo de la Ley como Dictamen núm. 878 de 30 de noviembre de 2010)”*.

Señalando posteriormente que *“el punto 1 dispone que la duración del convenio «no podrá ser superior a los cuatro años», pero precisa de inmediato que podrá preverse «normativamente un plazo superior». El tope temporal es pues subsidiario; rige en defecto de previsión legal o reglamentaria que disponga otra cosa. Las Comunidades Autónomas pueden establecer plazos superiores mediante normas legales o reglamentarias, adoptadas en ejercicio de sus competencias sectoriales o de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. También, los entes locales mediante ordenanzas locales en el ámbito de sus competencias. Más aun, a la vista del tenor y finalidad del precepto, la legislación autonómica y las ordenanzas locales pueden incluso fijar un plazo menor, esto es, obligar a las partes del convenio administrativo a acordar una duración inferior a los cuatro años. Para el legislador básico lo relevante es que la duración del convenio esté siempre determinada y que la acuerden las partes sin superar un plazo normativamente establecido”*.

Por su parte, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dispone en su artículo 104, apartado tercero, que *“las Administraciones Públicas competentes en educación y sanidad establecerán el régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones Sanitarias en las que se debe impartir enseñanza universitaria, a efectos de garantizar la docencia práctica de la Medicina y Enfermería y otras enseñanzas que así lo exigieran”*.

Previsión normativa que se ha materializado en el Real Decreto 1558/1986, de 28 de junio, por el que se establecen las bases generales del régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones sanitarias.

En términos análogos viene a pronunciarse la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario en su disposición final novena al señalar que *“1. Corresponde al Gobierno, a propuesta de las personas titulares de los Ministerios de Universidades y de Sanidad, previo informe del Consejo de Universidades, establecer las bases generales del régimen de conciertos entre las universidades del sistema universitario español y las instituciones sanitarias y establecimientos sanitarios, en las que se deba impartir educación universitaria, a efectos de garantizar la docencia práctica de las titulaciones en Ciencias de la Salud que así lo requieran.*

2. En dichas bases generales, se preverá la participación de las Comunidades Autónomas en los conciertos que se suscriban entre universidades e instituciones sanitarias.”

La Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2019, de 31 de enero, sintetiza el marco que se deriva del panorama competencial y legal expuesto, señalando que *“del análisis de esta normativa básica estatal se desprenden las siguientes conclusiones: (i) Que la formación académica universitaria de las diferentes materias que integran la rama*

de las ciencias de la salud precisa, para su completa finalización, de la realización de prácticas en instituciones sanitarias. (ii) Que para alcanzar este objetivo, la normativa básica del Estado establece la obligatoria disponibilidad de la estructura sanitaria (hospitales, centros de salud y demás establecimientos) del sistema nacional de salud, dependiente, en el caso de la Comunidad Valenciana, de la Consellería de Sanidad de esta Comunidad, en virtud de las competencias que le son reconocidas en el artículo 54 EAV, para la realización de las prácticas clínicas que deban llevar a efecto los alumnos y profesionales de las ciencias de la salud, en los diferentes estadios de su formación académica y técnica. (iii) Que, en el caso de las universidades, se establecen vínculos de relación entre éstas y las instituciones sanitarias públicas, por medio de conciertos. (iv) Esta concertación entre universidades e instituciones sanitarias se realiza mediante la modalidad de conciertos, cuando se trate de universidades de titularidad pública y de convenios cuando lo sean de titularidad privada. (v) El Gobierno de la Nación ha aprobado las bases generales a las que debe adaptarse este sistema de concertación, en el que se prevé también la participación de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en los conciertos singulares que se suscriban, conforme a aquellas, entre universidades e instituciones sanitarias de su ámbito territorial”.

Cabe, por tanto, considerar en base a lo expuesto, que la Comunidad de Madrid puede legalmente proceder a intervenir en la materia que nos ocupa, disponiendo reglamentariamente una ampliación del plazo de vigencia de los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid con instituciones sanitarias privadas para la investigación y la docencia universitarias.

De igual modo, lo expuesto es el panorama normativo y competencial al que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que la

normativa expuesta se constituye como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

La interpretación sistemática de esta normativa y los pronunciamientos constitucionales mencionados, permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de *Madrid “en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Finalmente, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

TERCERA. - Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Ha de estarse al Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, (en adelante Decreto 52/2021).

También deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), si bien precisando que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de dicha norma, en particular y por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b), los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 *«Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública»* y el primer párrafo de su apartado 4, por cuanto según determina el supremo intérprete constitucional, tales preceptos no tienen el carácter de normativa básica, debiendo regirse por la normativa autonómica, si la hubiera.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 3 del Decreto 52/2021, establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. Plan que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno, artículo 3.1 del Decreto 52/2021.

Es de observar que, la propuesta normativa que nos ocupa, no está incluida en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XII Legislatura.

Circunstancia que se justifica en la MAIN, señalando al respecto que las dudas jurídicas acerca de la vigencia de los convenios celebrados por las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, para la investigación y la docencia universitarias, con las instituciones sanitarias privadas vinculadas al sistema público de salud, han surgido en fechas recientes, como consecuencia de una consulta informal.

Respecto a la evaluación *ex post*, la MAIN entiende que no es precisa la misma, toda vez que según se indica se trata de una modificación puntual del Decreto 48/2019, restringida a un ámbito sectorial específico –vigencia de los convenios con instituciones sanitarias privadas para la investigación y la realización de prácticas docentes- sin trascendencia ni efectos en el ámbito económico, ni genera cargas administrativas ni afecta a los derechos o deberes de los ciudadanos.

2.- Igualmente, el artículo 60 LTPCM, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC.

La MAIN explica que este proyecto de decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la LPAC, 60 LTPCM y 5 del Decreto 52/2021, dado que el proyecto de decreto tiene por objeto modificar el mencionado Decreto 48/2019, por lo que se entiende que estaríamos ante una regulación parcial que permitiría prescindir del trámite que nos ocupa conforme a lo previsto en el artículo 5.4.e) del Decreto 52/2021.

De igual modo se señala que la norma proyectada no presenta ningún impacto significativo en la actividad económica, ya que su objeto es la ampliación de la vigencia de determinados convenios que

puedan suscribir las universidades públicas de Madrid con hospitales privados vinculados al sistema público de salud y por otro lado, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni distintas de aquéllas que ya estuvieran recogidas en el marco jurídico de aplicación, amparándose así en las causas de exoneración del trámite de referencia previstas en los apartados c) y d) del mencionado artículo 5.4.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta competencias en materia de Educación, según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, la Dirección General de Universidades y Enseñanzas Artísticas Superiores, es el órgano directivo competente para proponer la norma, al atribuírsele las funciones relativas a la enseñanza universitaria.

Conforme a lo que se ha señalado en el presente dictamen, es de observar que son dos las materias que guardan estrecha relación con el contenido del proyecto de decreto analizado, a saber la Educación y la Sanidad, si bien hemos de considerar que el Tribunal Constitucional en la mencionada STC 14/2019, ha considerado en un supuesto relacionado con el presente, como preferente el título competencial referido a la Educación, señalando al respecto que *“para ello, hemos de comenzar constatando la dificultad que supone la selección de un título preferente para la resolución del conflicto competencial planteado, pues los dos propuestos por las partes guardan estrecha relación con el objeto de este proceso.*

En efecto, prima facie, hay que señalar que los artículos 149.1.30 CE y 53 EAV, que constituyen el bloque de constitucionalidad en materia de educación, con reconocimiento de competencias al Estado y a la Comunidad Autónoma Valenciana, en los términos allí contenidos, resultan aplicables al caso de autos, toda vez que el precepto legal impugnado se refiere al sistema de concertación entre las instituciones universitaria y sanitaria, con el contenido y alcance que más adelante analizaremos, para los períodos de docencia práctica y clínica de la formación de los alumnos universitarios de pregrado de las distintas ramas de ciencias de la salud. Pero, de otro lado, también hemos de apreciar la singular incidencia que, sobre el objeto de este recurso, tienen los títulos de los artículos 149.1.16 CE y 54 EAV, que, respectivamente, confieren al Estado competencia en materia de «bases y coordinación general de la sanidad».

(....)

En esta dual dimensión aplicativa de títulos competenciales hemos de reconocer como preferente el referido al regulador de la materia sobre educación de los artículos 149.1.30 CE y 53 EAV, sin perjuicio de entender que, como se ha dicho supra, resulten, también de aplicación, los que amparan la materia de sanidad, con la delimitación del alcance que analizaremos más adelante.

En este sentido, la competencia del Estado recogida en el artículo 149.1.30 CE, que atiende, de una parte, a la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales» y, de otra, al establecimiento de la normativa básica para el desarrollo del derecho fundamental reconocido en el artículo 27 CE, en los términos en que su contenido así viene delimitado por este Tribunal (por todas, la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3; más recientemente, las SSTC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 4, y 96/2018, de 19 de septiembre, FJ 2), es de aplicación al caso de

autos, pues se refiere de modo directo a la normativa que, sobre concertación entre universidades e instituciones sanitarias públicas, establece la regulación legal y de desarrollo reglamentario del Estado sobre esta específica materia. En este sentido, la doctrina de este Tribunal ha destacado que «la determinación de las “bases generales del régimen de conciertos”, por su carácter general y por afectar directamente a las enseñanzas necesarias para la obtención de los títulos, es una competencia estatal que hay que encuadrar en la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales” a que se refiere el artículo 149.1.30 de la Constitución, para indicar a continuación que “[l]as bases generales, mientras no desborden el carácter de generalidad o de líneas directrices a que su denominación responde, no invaden las competencias que en los “conciertos singulares” han de ejercer las universidades en virtud de su autonomía con la participación que corresponda a las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de enseñanza» [STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 6 d), con cita de la precedente STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 13 a)]. Además, este Tribunal ha declarado, también, que “[s]e trata, por tanto, de prestar la debida atención a la formación práctica del alumnado en las profesiones que lo requieran y, concretamente, se contempla en la norma las de medicina y de enfermería por la más acusada importancia que revisten en estas actividades los conocimientos prácticos impartidos en las instituciones sanitarias a que el precepto se refiere» [en relación con la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica de universidades; STC 131/2013, FJ 6 d), acabada de citar]”.

4.- La MAIN, recoge la oportunidad de la norma proyectada, la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación.

La MAIN en su epígrafe 5º, *impacto presupuestario y otros impactos*, analiza los impactos de la norma proyectada.

Señala en cuanto al impacto presupuestario, que “*esta modificación del Decreto 48/2019, de 10 de junio, por su contenido y finalidad, carece de cualquier impacto económico y presupuestario*”.

En cuanto al impacto en lo referido a las cargas administrativas, señala en su epígrafe 6º, precisa que el nuevo texto proyectado no supone la creación de nuevas cargas administrativas. Precisa que por el contrario, supondrá un ligero alivio de las cargas administrativas tanto de la Administración autonómica, como de los hospitales privados vinculados al sistema público de salud de la Comunidad de Madrid, porque, en lugar de tener que tramitar prórrogas de los convenios y nuevos convenios cada cuatro años, podrán demorar esta tarea hasta el momento en que finalice la vigencia del convenio por el que el hospital privado de que se trate se encuentre vinculado al sistema público de salud de la Comunidad de Madrid

Asimismo, la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma o su impacto positivo en cada uno de los ámbitos mencionados.

Su epígrafe 7º aborda el impacto económico, señalando que, al carecer de impacto económico en la actividad económica empresarial, ni afectar a la competencia ni a la unidad de mercado, no cabe, por la naturaleza de la modificación, realizar un análisis económico.

Es de observar que se han elaborado cuatro Memorias, fechadas el 8 y el 29 de marzo, y el 26 y 28 de abril de 2023, incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del

procedimiento. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 6.5 del Decreto 52/2021) hasta culminar con la versión definitiva.

5.- Conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, que se aplica supletoriamente en la Comunidad de Madrid, y con lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en su artículo 13.1.c), así como con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres se solicitó informe para la valoración del impacto por razón de género. Emitido por la Dirección General de Igualdad con fecha 10 de marzo de 2023, en el que dicha dirección *“se aprecia un impacto neutro por razón de género y que, por tanto, no se prevé que incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres”*.

De igual modo, y conforme a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, modificada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se solicitó informe para la valoración del impacto en la infancia, adolescencia y familia, el cual fue emitido por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad con fecha 11 de marzo de 2023, en el que se concluye que *“examinado el contenido de dicho Proyecto de Decreto desde este centro*

directivo, no se van a efectuar observaciones al mismo pues se estima que no genera ningún impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia”.

Finalmente, en cumplimiento del artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y del artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, se emitió informe por la Dirección General de Igualdad el 10 de marzo de 2023 en el que concluye que la presenta propuesta normativa tiene un impacto nulo en la materia.

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos, 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y 4.3 del Decreto 52/2021, se interesó informe de las secretarías generales técnicas de esta Administración autonómica, con el resultado que consta en los antecedentes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, se emitió el informe de 17 de marzo de 2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Al amparo del artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid que prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo, el 27 de abril de 2023 se emitió informe por el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, formulando

diversas observaciones al proyecto, algunas de ellas de carácter esencial, que, conforme se recoge en la última MAIN, han sido asumidas en la versión final del decreto proyectado, modificándolo en el sentido indicado en las citadas observaciones esenciales.

Refleja la MAIN que de conformidad el artículo 5 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid, se ha recabado informe del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, que informó favorablemente el proyecto de decreto en su sesión del 30 de marzo de 2023.

6.- En cumplimiento de lo recogido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, referido a la emisión de informe por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, el 26 de abril de 2023.

7.- El artículo 133.2 de la LPAC, artículo 16.b) de la LTPCM y artículo 9 Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en la MAIN que este trámite se ha practicado a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentar alegaciones desde el 31 de marzo al 25 de abril de 2023, ambos inclusive. Consta en el expediente remitido que se ha presentado escrito de alegaciones por la Fundación Jiménez Díaz.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, como ha quedado expuesto, tiene por objeto posibilitar que los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, para la investigación y la docencia universitarias, con las instituciones sanitarias privadas vinculadas al sistema público de salud, puedan tener la misma duración que el convenio singular en virtud del cual el hospital privado se vincula al sistema público de salud.

Debemos recalcar aquí el carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas, según se indica en la directriz 50 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que aprueba las Directrices de técnica normativa (en adelante, las Directrices), ya que determinan la coexistencia de la norma inicial –el decreto originario- con su posterior modificación y perjudican la claridad del conjunto. Esta excepcionalidad general del instrumento modificativo, obligará a analizar con rigurosidad el contenido de la propuesta, para garantizar que no escape del que deba ser el carácter y objeto propio de la norma modificada.

Entrando en el análisis de la norma proyectada, nuestra primera referencia ha de ser a la parte expositiva que cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, (en adelante, Acuerdo de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación. Destaca, igualmente, los aspectos más relevantes de su tramitación, sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa.

Por lo que a esta Comisión Jurídica Asesora y a su dictamen se refiere, se recoge adecuadamente la expresión “*de acuerdo/oída*”, de acuerdo con la Directriz 16.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, ya hemos señalado que el proyecto remitido consta de un artículo único por el que se añade una disposición adicional única al Decreto 48/2019, una disposición transitoria y una disposición final.

En cuanto al artículo único se refiere, se ha de considerar que en un primer momento se pretendía incorporar un nuevo apartado 6 en el artículo 2 del meritado Decreto 48/2019, si bien el informe de la Abogacía General señaló que considerada la Directriz 39.d) sería oportuno incluir su contenido como una disposición adicional “*pues el contenido que se pretende introducir se refiere al plazo de duración de convenios que no celebra la Comunidad de Madrid, sino las universidades públicas y determinadas instituciones sanitarias privadas y por ello, ajenos al objeto de la norma definido en el artículo 1 del Decreto 48/2019 y de su ámbito subjetivo*”. Observación atendida en la versión del proyecto de decreto remitido a esta Comisión Jurídica Asesora. Al respecto de esta cuestión, sería igualmente de considerar la Directriz 39.a) que determina como contenido propio de las disposiciones adicionales el referido a “*los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado*”, precisando posteriormente, que “*el régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma*”.

Así, la disposición adicional única que se pretende incluir en el Decreto 48/2019, es del siguiente tenor literal “*a los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, para la investigación y docencia universitarias, con instituciones sanitarias privadas, vinculadas al sistema público de salud en virtud de convenios singulares celebrados con la Comunidad de Madrid, les será de*

aplicación este decreto respecto de la posibilidad de que tengan, como máximo, la misma duración que el convenio singular en virtud del cual el hospital privado se vincula al sistema público de salud”.

Es de observar que esta previsión guarda estrecha relación con la modificación que se operó en el Decreto 48/2019 por el Decreto 5/2021 anteriormente mencionado, que introdujo en su artículo 2 un apartado 5º con el siguiente tenor *“Los convenios singulares que se celebren por la Comunidad de Madrid para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud se regularán por lo previsto en la legislación sanitaria estatal o autonómica aplicable en lo que respecta a los derechos y obligaciones de las partes, siéndoles de aplicación el presente Decreto en cuanto no se oponga a la regulación específica en la materia. La duración de esos convenios se fijará en cada caso en función de las circunstancias que concurran, en especial en relación con las capacidades y planificación de la Red Sanitaria Única de Utilización Pública y las necesidades asistenciales que se pretendan satisfacer, las cuales deberán justificarse suficientemente en el expediente de cada convenio, sin que en ningún caso pueda ser superior a 30 años, incluyendo las posibles prórrogas”.*

Como ya hemos señalado el proyecto de decreto que se materializó en el referido Decreto 5/2021, fue objeto del mencionado Dictamen 582/2020 de esta Comisión Jurídica Asesora en el que se censuraba la propuesta dictaminada formulándose una consideración de carácter esencial que descansaba en una doble premisa. De un lado en considerar que la modificación que se pretendía excedía del ámbito propio de una norma modificativa, entendiéndose que hubiera exigido de una modificación en la normativa autonómica sanitaria o de la elaboración de una norma que se ocupara específicamente de la cuestión. De otro en considerar que la propuesta prescindía de la nota de generalidad propia de las normas reglamentarias para responder

únicamente a una situación concreta y claramente identificada, cuál era el convenio existente con la Fundación Jiménez Díaz.

Por lo que atañe al dictamen que nos ocupa, dada la apuntada relación, y por lo que a la primera de las cuestiones apuntadas se refiere, es lo cierto que, como se ha visto, se materializó la modificación proyectada en los términos expuestos, añadiendo el apartado 5º, antes transcrito, al artículo 2 del Decreto 48/2019, por lo que la introducción en este decreto, de la disposición adicional que nos ocupa guarda relación con su contenido actualmente vigente.

En relación a la segunda de las cuestiones que motivaron la mencionada observación esencial, es de advertir que a juicio de esta Comisión Jurídica Asesora, se sigue incurriendo en el proyecto normativo objeto del presente dictamen, en el mismo defecto, siendo así que la MAIN señala a estos efectos que *“esta propuesta trae causa de la solicitud de un informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, formulado desde la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por el que se interesaba la emisión de informe sobre el plazo de vigencia del concierto firmado entre la Universidad Autónoma de Madrid y la Fundación Jiménez Díaz UTE, el 2 de febrero de 2011, para la colaboración de esta institución sanitaria en la investigación y docencia universitarias en los estudios de medicina y enfermería; y sobre el instrumento normativo adecuado para lograr la ampliación de la duración de este convenio”*.

Es por ello que entendemos que se prescinde de la generalidad y abstracción propias de las normas reglamentarias, notas características a las que alude la Sentencia de 19 de septiembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, al señalar que *“Ello significa que los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la*

norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción)”.

Esta consideración es de carácter esencial.

En cualquier caso, hemos de tener en cuenta que el precepto analizado se refiere a los convenios celebrados por las universidades públicas de la Comunidad de Madrid con instituciones sanitarias privadas, siendo de considerar el artículo 47.1 de la LRJSP que, por lo que aquí interesa, señala que son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las universidades públicas con sujetos de derecho privado para un fin común, previsión dentro de la que encaja los convenios que nos ocupan, siendo de recordar en cuanto al apuntado fin común que el artículo 104 de la LGS señala en su apartado primero que *“toda la estructura asistencial del sistema sanitario debe estar en disposición de ser utilizada para la docencia pregraduada, postgraduada y continuada de los profesionales”*.

Por otro lado, ya hemos visto que el artículo 49.h) de la LRSJP permite que normativamente se pueda fijar un plazo superior al previsto por ella con carácter general, habiendo señalado la mencionada STC 132/2018 que *“las Comunidades Autónomas pueden establecer plazos superiores mediante normas legales o reglamentarias, adoptadas en ejercicio de sus competencias sectoriales o de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”*.

Así el proyecto de decreto que nos ocupa sería una vez aprobado la norma reglamentaria que habilitaría para el incremento de la vigencia de los convenios pretendida.

El artículo 104.3 de la LGS, señala que *“Las Administraciones Públicas competentes en educación y sanidad establecerán el régimen de*

conciertos entre las Universidades y las Instituciones Sanitarias en las que se debe impartir enseñanza universitaria, a efectos de garantizar la docencia práctica de la Medicina y Enfermería y otras enseñanzas que así lo exigieran”. Como ha quedado expuesto, las bases generales de esta actividad concertada se recogen en el mencionado RD 1556/1986 que en su artículo 3 habilita a las universidades para concertar con instituciones sanitarias de titularidad privada, sin que en las bases generales previstas en su artículo 4 conste alguna referida a su plazo.

Siendo la Comunidad de Madrid estatutariamente competente, como se ha visto, en la materia de Educación y Sanidad, puede considerarse que está habilitada para regular la duración de los convenios objeto del presente dictamen.

Por otro lado, la lectura de la disposición adicional única proyectada pone de manifiesto que contempla una posibilidad cuya efectiva materialización queda a la voluntad de las partes firmantes del convenio, por lo que se entiende respetuosa con la autonomía de los intervinientes, particularmente de la autonomía universitaria.

La disposición transitoria única del proyecto de decreto dispone la aplicación del decreto a los convenios celebrados entre las universidades públicas y las instituciones sanitarias privadas que estuvieren vigentes a la fecha de su entrada en vigor.

Ningún reproche merece la aplicación retroactiva contemplada toda vez que no afecta ni a una norma sancionadora ni restrictiva de derechos individuales.

La disposición final única, establece la entrada en vigor de la norma proyectada al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA. - Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa ya señaladas, una vez depurado el texto a la vista de las observaciones de carácter formal y de técnica normativa realizadas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y del informe de calidad normativa.

No obstante, cabe realizar las siguientes observaciones, sin perjuicio de las ya expuestas en el cuerpo del presente Dictamen:

La parte expositiva del proyecto efectúa la referencia al cumplimiento del “*trámite de audiencia e información públicas*” cuando al entender de esta Comisión Jurídica Asesora, lo correcto es referirse a “*los trámites de audiencia e información pública*”.

De otro lado, al referirse a los convenios a celebrar por las universidades públicas en ocasiones se refiere como contraparte a las instituciones sanitarias privadas y en otras a hospitales privados, por lo que sería preciso unificar dicha referencia.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de las cuales tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 48/2019, de 10 de

junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, para regular el plazo de los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid con hospitales privados vinculados al sistema público de salud mediante convenio singular con la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 18 de mayo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n. ° 269/23

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid